

УДК 343.8(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-1-2-18

І.А. ГАМБУРГ,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету (м. Запоріжжя)*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОБАЦІЇ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ НОВАЦІЇ

Статтю присвячено визначенню новацій у наукових підходах та правовій регламентації щодо організаційно-правових засад функціонування пробації в Україні з урахуванням світового досвіду та національної специфіки, формулюванню пропозицій для подальшого розвитку. Встановлено, що за допомогою європейських проектів, які сприяють впровадженню дієвої системи пробації в Україні, наша країна перебуває на шляху до побудови власної досконалої моделі служби пробації як основного кроку назустріч світовим стандартам дотримання прав людини. У вирішенні питання про пріоритетність – перетворення злочинців на законослухняних громадян або захист суспільства від рецидивної злочинності – як вбачається, це пошук балансу (наприклад, між розглядом пробації як виду соціальної роботи зі злочинцями та як виду альтернативного покарання). Визначено, що організаційно найбільш оптимальною є закріплена у Законі України «Про пробацію» система, за якою орган пробації безпосередньо підпорядковується Державній установі «Центр пробації». Орган пробації утворюється Мін'юстом України в адміністративно-територіальних одиницях України для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України. Діяльність Центру пробації спрямовується та координується заступником Мін'юсту України відповідно до розподілу обов'язків. Проте в законі існує чимало невідповідностей і неточностей. Тому обов'язковою умовою ефективної діяльності служби пробації в Україні та досягнення цілей, поставлених перед нею, є таке: по-перше, внесення змін до чинного Закону та коригування або повна зміна нормативно-правових актів, безпосередньо інструкцій, які регулюють діяльність кримінально-виконавчої інспекції; по-друге, продовження проведення. Зроблено висновок, що з організаційно-правової точки зору органи пробації мають набути статусу органів, які отримують необмежений вплив на особу, починаючи з моменту порушення кримінального провадження й до вирішення подальшої долі засудженого в процесі його виконання та після звільнення. Подібний підхід розширює кримінально-виконавчу діяльність далеко за межі кримінально-виконавчих правовідносин, фактично намагаючись пов'язати їх виникнення з юридичними фактами, які є підставами для існування відносин зовсім іншого виду та характеру. Це, як вбачається, відповідає обраному Україною шляху на побудову правової, демократичної, соціальної держави.

Ключові слова: пробація, покарання, злочинець, служба пробації, виховання, кримінально-виконавча діяльність, альтернативні види покарання.

Постановка проблеми. Інтеграція України у світове та європейське політичне, правове і культурне середовище потребує від держави та суспільства вироблення нових підходів до вирішення багатьох економічних, соціальних тощо проблем, до яких належить і запровадження служби пробації. Проблема створення національної моделі пробації в Україні залишається однією з найбільш актуальних і проблемних тем сучасної правової науки. На сьогодні пробація є невід'ємним елементом системи кримінальної юстиції багатьох країн і результатом демократичного розвитку суспільства, що доведено майже двохсотрічною історією розвитку пробації. Відсутність в Україні нормального функціонування цього інституту, без якого неможливо уявити будь-яку сучасну національну систему кримінальної юстиції, не може не викликати уваги науковців і практиків.

Протягом багатьох років у різних країнах було зроблено спроби довести пріоритетність гуманістичних, людиноцентричних підходів при регулюванні будь-яких відносин, тобто, що милосердя ефективніше за суворість, що турбота про окрему особу має суто позитивні результати для всього суспільства. Найбільш важливою видається ця теза для сфери виконання кримінальних покарань. Фахівці відзначають, що одним із шляхів сприяння процесу гуманізації Державної кримінально-виконавчої служби України (ДКВСУ) є впровадження елементів пробації, подальше вдосконалення діяльності установ виконання покарань шляхом створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, здобуття ними освіти та професії, їх соціальної адаптації в суспільстві [1].

Європейські пріоритети вимагають здійснення покладених завдань і функцій органами та установами виконання покарань на принципах законності, справедливості, гуманізму, дотримання прав людини і громадянина. У той же час система виконання покарань безпосередньо залежить від політичного, економічного, соціального розвитку суспільства. Величезний розрив між цими умовами та європейськими стандартами в Україні не дає можливості відійти від існуючої системи. Однак наша держава, взявши курс на проведення реформи у правоохоронній сфері, робить все можливе для поліпшення діяльності системи виконання покарань. Одним із таких заходів було прийняття Закону України «Про пробацію» від 05.02.2015 р. [2], який закладає нові підходи стосовно роботи з різними категоріями засуджених. Водночас все нове потребує наукового і практичного осмислення та опрацювання. Тому створення служби пробації в Україні – це не лише питання створення відповідної організаційної структури із певним переліком функцій. Це – питання докорінного переосмислення сутності кримінально-виконавчої діяльності та соціальної роботи зі злочинцями, глибокого аналізу цілей покарання в умовах глобалізованого суспільства тощо. Саме тому значущість формулювання організаційно-правових засад системи пробації в Україні є наріжним каменем подальшого реформування системи кримінальної юстиції в Україні.

Стан дослідження. Аналіз наукової літератури показує, що питання пробації стали предметом вивчення таких українських вчених, як О. Беца, Л. Головка, С. Сімакова, О. Мельник, І. Михайлова, Д. Ягунов, І. Яковець, О. Янчук та ін.

Метою статті є визначення новацій у наукових підходах та правовій регламентації щодо організаційно-правових засад функціонування пробації в Україні з урахуванням світового досвіду та національної специфіки, формулювання пропозицій для подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи окреслену проблематику, ми виходимо з тих позицій, що визначення організаційно-правових засад функціонування пробації має базуватися на з'ясуванні сутності, розкритті багатоаспектності цього поняття у світовій практиці та з урахуванням української специфіки.

Фахівці визначають, що сутність пробації полягає у випробуванні певних категорій злочинців спеціальними юридичними обов'язками, поєднаними з наданням їм різної допомоги реабілітаційного характеру. Її мета полягає в ефективному виправленні засуджених та зведенні до мінімуму, наскільки це можливо, кримінального рецидиву з їхнього боку [3, с. 152]. Важливою складовою виступає дослідження особистості, що дозволяє отримати картину моральних цінностей конкретних правопорушників, визначити перспективи виховної та соціально-психологічної роботи з ними [4, с. 74]. Натомість однозначного визначення цього поняття у науковців так і немає.

У Юридичній енциклопедії за ред. Ю.М. Шемшученка визначається, що пробація – це вид покарання у Великобританії, США, яке полягає у накладенні певних обмежень на здійснення засудженим своїх прав і свобод, встановленні спеціального нагляду за його поведінкою [5, с. 146]. У деяких країнах інститут пробації визначено як систему заходів, що застосовуються до правопорушника як виховні методи замість порушення кримінальної справи або позбавлення волі. Таким чином, у законодавстві зарубіжних держав інститут пробації визначається як вид покарання або вид звільнення від відбування покарання із випробуванням.

Під пробацією також розуміють умовне невиконання призначеного покарання або умовне непризначення покарання із поміщенням засудженого на певний термін під інди-

відуальний нагляд посадової особи (офіцера пробації, агента, помічника тощо), яка здійснює контроль за поведінкою піднаглядного, виконанням ним певних обов'язків та умов пробації, забезпечує проведення виправного курсу [6, с. 19].

Д.В. Ягунов пропонує цим поняттям охоплювати різні елементи, зокрема: 1) концепцію соціальної роботи з правопорушниками та іншими соціально вразливими групами; 2) ієрархічну організаційну структуру; 3) орган державної влади (службу); 4) різновид кримінального покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, та одночасно умовне звільнення від покарання з випробуванням (або умовне невинесення вироку); 5) специфічний процес виконання альтернативних покарань; 6) стан, у якому перебуває злочинець протягом певного строку; 7) певна з'єднувальна ланка між системою кримінальної юстиції та сфери соціальної роботи [7, с. 14]. Отож, викладене додатково підтверджує тезу про відсутність чіткого розуміння цього поняття.

Частково це пояснюється тим, що плутанина виникає через не зовсім правильний переклад базових понять, що стосуються пробації, з інших мов. Так, у національних джерелах (як наукових, так і нормативних) слово «пробація» практично завжди перекладається як «випробування», що і дає підстави розуміти її як вид звільнення від відбування покарання з одночасним запереченням можливості її застосування при засудженні до покарань у виді виправних або громадських робіт, умовно-дострокового звільнення від відбування покарання тощо. Натомість, у переважній більшості країн використовується не сам по собі термін «пробація», а мова зазвичай ведеться про «probation servise» [8], тобто про «пробаційні (іспитові) послуги» чи «іспитове (випробувальне) обслуговування», а також про «probation order» – «іспитовий (пробаційний) наказ» [9].

Дослідження процесу правової регламентації інституту пробації дозволяє прослідкувати тенденцію щодо змін у напрямі запозичення зарубіжного досвіду з урахуванням національної специфіки. Так, першим нормативно-правовим актом, у якому офіційно було використано термін «пробація» та зроблено спробу визначення змісту цього інституту, стала Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена указом Президента України від 08.04.2008 р. №311/2008 [10]. У положеннях Концепції пробація визначена як інститут права іноземних держав, який використовується у двох значеннях: 1) вид покарання; 2) спеціальна служба. Служби пробації здійснюють свою діяльність у двох головних напрямках: 1) виконання відповідного виду покарання; 2) забезпечення суду інформацією про соціальну характеристику особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, з метою визначення найбільш адекватного для цієї особи запобіжного заходу або виду покарання. У Концепції мова велась саме про другий аспект інституту пробації та служби пробації. Зокрема, закріплювалось, що «для забезпечення суду інформацією про соціальну характеристику особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, з метою визначення запобіжного заходу або міри чи виду покарання має діяти служба пробації, яка повинна готувати та надавати суду матеріали соціального обстеження особи зі своїми рекомендаціями». Водночас передбачалось, що ця служба має бути створена у сфері відання Міністерства юстиції України [10].

Далі приймалися підзаконні нормативно-правові акти щодо реформування ДКВСУ на засадах пробації із затвердженням концепцій, програм, заходів (більшість з них втратило чинність), тривав складний процес розроблення, обговорення, прийняття проєкту Закону України «Про пробацію». Чинною на сьогодні є Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, затверджена Указом Президента України від 24.05.2011 р. №597/2011 [11]. У ній до основних заходів з розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх віднесено створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх, які вчинили правопорушення. А одним із засобів досягнення цієї мети називається сприяння створенню служби пробації для неповнолітніх, однією з функцій якої має бути збір, узагальнення та надання суду інформації соціально-психологічного характеру про особу неповнолітнього правопорушника, а також забезпечення здійснення належного патронажу щодо неповнолітніх, які перебувають у спеціальних виховних установах або звільнені з них, сприяння їх соціальній адаптації та реінтеграції, зокрема, шляхом забезпечення таких неповнолітніх соціальним житлом, надання допомоги у працевлаштуванні, отриманні освіти [11].

Отож, по суті, національні нормативно-правові акти дають підґрунтя для запровадження: 1) пробації як виду покарання; 2) пробації як служби для виконання покарання у виді пробації та надання досудових доповідей; 3) служби пробації для неповнолітніх [3, с. 153].

Відповідно до прийнятого 05.02.2015 р. Верховною Радою України Закону України «Про пробацію» «пробація – це система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого» [2]. Виходячи із визначення та призначення пробації, законом виділяються: досудова пробація – це забезпечення суду формалізованою інформацією, що характеризує обвинуваченого, з метою прийняття судом рішення про міру його відповідальності (ст. 9); наглядова пробація – це здійснення наглядових та соціально-виховних заходів щодо засуджених до покарань у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт; осіб, яким покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк замінено покаранням у вигляді громадських робіт або виправних робіт; осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням; звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, а також направлення засуджених до обмеження волі для відбування покарання до виправних центрів (ст. 10); пенітенціарна пробація – це підготовка осіб, які відбувають покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, до звільнення з метою трудового і побутового влаштування таких осіб після звільнення за обраним ними місцем проживання (ст. 11) [2].

Враховуючи глибину пропонованих новацій, можна констатувати, що буде проведено не звичайне перейменування однієї структури в іншу, а фактично сферу діяльності ДКВСУ пропонується значно розширити за межі кримінально-виконавчих правовідносин, охопивши ними усі без винятку стадії кримінальної відповідальності та, певним чином, й момент після звільнення.

Отже, серед учених та у нормативних положеннях немає чіткого однозначного розуміння сутності пробації, її змісту, що створює складності у процесі впровадження.

Тому, насамперед, при формуванні інституту пробації в Україні треба спиратися на проекти, що сприяють впровадженню дієвої системи пробації в нашій країні: Проєкт Євросоюзу PRAVO, Проєкт NORLAU (Норвегія), Проєкт MATRA (Нідерланди), Проєкт Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні», Проєкт EDGE (Канада), USAID та UNODC. Як стверджують фахівці, основною метою роботи міжнародних експертів в українському суспільстві є сприяння успішному впровадженню системи альтернативних видів покарань та пробації, а також підтримання впровадження в Україні пробації відповідно до міжнародно-правових стандартів прав людини, враховуючи міжнародний досвід, який довів свою ефективність в європейських країнах [12, с. 236].

Висновки. Процес упровадження пробації в Україні – це надзвичайно важливий крок у напрямі євроінтеграції та побудови громадянського суспільства, де дотримуються прав людини; це більш цивілізований шлях, який довів свою ефективність в усьому світі саме з точки зору безпеки суспільства та запобігання вчиненню повторних правопорушень особами, які вже їх вчиняли. За допомогою проєктів, які сприяють впровадженню дієвої системи пробації в Україні, зокрема: Проєкту Євросоюзу PRAVO, Проєкту NORLAU (Норвегія), Проєкту MATRA (Нідерланди), Проєкту Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні», Проєкту EDGE (Канада), USAID та UNODC, наша країна перебуває на шляху до побудови власної досконалої моделі служби пробації як основного кроку назустріч світовим стандартам дотримання прав людини.

Ми маємо спиратися на світову науку та практику, що виробила певні підходи до визначення пробації, розглядаючи її як вид покарання; систему заходів, що застосовується до правопорушника; виховні методи замість порушення кримінальної справи або позбавлення волі; умовне невиконання призначеного покарання або умовне непризначення покарання із поміщенням засудженого на певний термін під індивідуальний нагляд посадової особи; концепція соціальної роботи з правопорушниками та іншими соціально вразливими групами; орган державної влади тощо.

У вирішенні питання про пріоритетність – перетворення злочинців на законослухняних громадян або захист суспільства від рецидивної злочинності – як вбачається, це пошук балансу (наприклад, між розглядом пробації як виду соціальної роботи зі злочинцями та як виду альтернативного покарання).

З організаційної точки зору найбільш оптимальною є закріплена у Законі України «Про пробацію» система, за якою орган пробації безпосередньо підпорядковується Державній установі «Центр пробації». Орган пробації утворюється Мін'юстом України в адміністративно-територіальних одиницях України для забезпечення виконання завдань ДКВСУ. Діяльність Центру пробації спрямовується та координується заступником Мін'юсту України відповідно до розподілу обов'язків.

Щодо внутрішньої структури служби пробації, переліку завдань, обсягу повноважень тощо, виходимо з тих позицій, що відповідно до нормативних положень чинного законодавства у сфері пробації для виконання завдань значно збільшується обсяг повноважень працівників (набуває статусу учасника кримінального процесу з відповідними обов'язками й правами; набуває права отримувати безкоштовно від будь-якого органу інформацію, необхідну для виконання завдань пробації; має право відвідувати в будь-якому місці та на будь-якій території осіб, до яких застосовано пробацію, або викликати їх та отримувати від них пояснення тощо), що потребує змін у підходах до кількості та кваліфікації робітників органів пробації, обов'язковості введення посад психолога, педагога та соціального працівника до складу персоналу кожного підрозділу органу пробації.

Прийняття Закону України «Про пробацію» дало позитивні зміни і стало наближенням України до європейських моделей діяльності служби пробації, проте в ньому ж існує чимало невідповідностей і неточностей. Тому обов'язковою умовою ефективної діяльності служби пробації в Україні та досягнення цілей, поставлених перед нею, є таке: по-перше, внесення змін до чинного Закону та коригування або повна зміна нормативно-правових актів, безпосередньо інструкцій, які регулюють діяльність кримінально-виконавчої інспекції; по-друге, продовження проведення Державною пенітенціарною службою України плідної роботи в галузі діяльності органу пробації щодо поліпшення всіх практичних аспектів роботи кримінально-виконавчих інспекцій. Найбільш пріоритетним напрямом роботи персоналу службою пробації є проведення соціально-виховної роботи.

Отже, з організаційно-правової точки зору органи пробації мають набути статусу органів, які отримують необмежений вплив на особу, починаючи з моменту порушення кримінального провадження й до вирішення подальшої долі засудженого в процесі його виконання та після звільнення. Такий підхід розширює кримінально-виконавчу діяльність далеко за межі кримінально-виконавчих правовідносин, фактично намагаючись пов'язати їх виникнення з юридичними фактами, які є підставами для існування відносин зовсім іншого виду та характеру. Це, як вбачається, відповідає обраному Україною шляху на побудову правової, демократичної, соціальної держави.

Список використаної літератури

1. Головка Л. Шляхи реформування державної кримінально-виконавчої служби України. *Офіційний сайт Міністерства юстиції України*. 2009. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_21953.
2. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. №168-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №13. Ст. 93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/160-19#Text> (дата звернення 22.03.2021).
3. Яковець І.С. Пробація: загальні підходи до визначення поняття та засади впровадження в Україні. *Scientific Journal «ScienceRise»*. 2014. №2 (2). С. 152–155.
4. Михайлова І. Інститут пробації: окремі аспекти впровадження. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. №10. С. 72–75.
5. Шемшученко Ю.С. *Юридична енциклопедія*. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 4 : Н–П. 2002. С. 146–147.
6. Беца О.В. Впровадження альтернативних видів кримінальних покарань в Україні: посіб. К.: Леся, 2003. 116 с.

7. Ягунов Д.В. Служба пробации: концепция, принципы деятельности, организационная структура: конспект лек. Черкаassy: Изд-во Ю. Чабаненко, 2007. 72 с.

8. Probation Service. URL: http://wn.com/Probation_Service

9. Probation orders URL: http://www.glasgow.gov.uk/en/Residents/Care_Support/CriminalJustice/Probation/probationorders.htm

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 08.04.2008 р. №311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text> (дата звернення 22.03.2021).

11. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: затверджена Указом Президента України від 24.05.2011 р. № 597/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597/2011#Text> (дата звернення 22.03.2021).

12. Сімакова С.І., Мельник О.Г. Пробація як механізм міжнародного досвіду роботи із правопорушником. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 235–237.